

Titel:

Unterlassungsanspruch gegen konkurrierendes Ratsbegehren bei irreführender Fragestellung oder unsachlicher Verfahrensgestaltung – Anforderungen an Bestimmtheit und Sachlichkeit der Fragestellung

Normenketten:

GO Art. 18a Abs. 2, Abs. 8 S. 2, Abs. 10, Abs. 13

GKG § 47, § 52, § 53

VwGO § 123, § 146 Abs. 4 S. 6, § 154, § 159

ZPO § 294 Abs. 1, § 920

Leitsätze:

1. Ein Anspruch auf Unterlassung der Durchführung eines konkurrierenden Ratsbegehrens besteht nur, wenn die Gemeinde durch irreführende Fragestellung oder unsachliche Verfahrensgestaltung die Entscheidungsfreiheit der Abstimmungsberechtigten beeinträchtigt. (Rn. 17,23) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Fragestellung eines Ratsbegehrens ist nicht bereits dann unbestimmt oder irreführend, wenn sie ein wesentliches Planungsziel benennt und im engen sachlichen Zusammenhang mit einem Bürgerbegehren steht. (Rn. 18 – 22) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Sachlichkeitsgebot ist bei gemeindlichen Äußerungen im Rahmen eines Ratsbegehrens nur verletzt, wenn wesentliche Tatsachen in erheblicher Weise unzutreffend dargestellt werden; ein Neutralitätsgebot besteht nicht. (Rn. 23 – 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bürgerbegehren, konkurrierendes Ratsbegehren, irreführende Fragestellung, Sachlichkeitsgebot, Ratsbegehren, Einstweiliger Rechtsschutz, Fragestellung, Abstimmungsverfahren, Unbestimmtheit, Unterlassungsanspruch, unsachliche Verfahrensgestaltung, Bestimmtheit, Sachlichkeit der Fragestellung, einstweiliger Rechtsschutz, Neutralitätsgebot, Gemeinderat, Planungsvorhaben

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 18.06.2026 – 7 E 26.4313

Tenor

- I. Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 18. Juni 2026 – M 7 E 26.4313 – wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens als Gesamtschuldner.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller sind Vertreter eines von der Antragsgegnerin mit Bescheid vom 21. Mai 2026 zugelassenen Bürgerbegehrens. Sie begehren einstweiligen Rechtsschutz mit dem Ziel, dass die Antragsgegnerin ein konkurrierendes Ratsbegehren nicht weiter betreibt.

2

Am Sonntag, 12. Juli 2026, sollen die Bürgerinnen und Bürger der Antragsgegnerin einerseits über die Frage abstimmen, die auf das von den Antragstellern vertretene Bürgerbegehren zurückgeht („Bürgerentscheid 2“):

3

Sind Sie dafür, dass die beiden laufenden Bauleitplanverfahren (Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 109 und 33. Änderung des Flächennutzungsplans) zum „Quartier am Bahnhof“ eingestellt werden?

4

In den Abstimmungsunterlagen ist im Zusammenhang mit dieser Frage die Kurzbezeichnung des Bürgerbegehrens „Stoppt die Gigantomanie am Bahnhof!“ vermerkt.

5

Andererseits soll über die auf das Ratsbegehren zurückgehende Frage abgestimmt werden („Bürgerentscheid 1“):

6

Sind Sie dafür, dass die Gemeinde Taufkirchen die Planungen für das „Quartier am Bahnhof“ (Bebauungsplan Nr. 109 und 33. Änderung des Flächennutzungsplans) fortführt, um die bestehenden Passagen durch ein modernes, gemischt genutztes Ortsviertel mit Wohnraum, sozialen Einrichtungen und Gewerbe zu ersetzen?

7

Im Zusammenhang mit dieser Frage ist in den Abstimmungsunterlagen die Kurzbezeichnung des Ratsbegehrens „Neugestaltung des Quartiers am Bahnhof – Planung fortführen“ vermerkt.

8

Als Stichfrage ist vorgesehen:

9

Werden die bei Bürgerentscheid 1 und 2 zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise jeweils mehrheitlich mit Ja oder jeweils mehrheitlich mit Nein beantwortet: Welche Entscheidung soll dann gelten?

10

Am 5. Juni 2026 haben die Antragsteller beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, der darauf gerichtet ist, dass das Ratsbegehren nicht weiter betrieben wird. Den Antrag lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 18. Juni 2026 ab.

11

Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts haben die Antragsteller Beschwerde eingelegt. Sie beantragen in der Sache:

12

Unter Abänderung des Beschlusses Az.: M 7 E 26.4313 des Verwaltungsgerichts München vom 18. Juni 2026 wird der Antragsgegnerin untersagt, das Ratsbegehren „Neugestaltung des Quartiers am Bahnhof – Planung fortführen“ weiter zu betreiben.

13

Die Antragsgegnerin verteidigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts und beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

14

In den allen Abstimmungsberechtigten übersandten, am 20. Juni 2026 zugegangenen Abstimmungsunterlagen findet sich im „Abstimmungsschein für die Bürgerentscheide“ im Zusammenhang mit der Briefabstimmung in der Spalte, in der die Abstimmende/der Abstimmende die Erklärung unterschreiben soll, den Stimmzettel persönlich gekennzeichnet zu haben, die Formulierung „Unterschrift der Hilfsperson“. Die Antragsgegnerin vertritt – namentlich in dem allen Abstimmungsberechtigten übersandten Schreiben vom 24. Juni 2026 – die Auffassung, dabei handele es sich um einen „redaktionellen Fehler“; richtig müsse es an dieser Stelle heißen „Unterschrift der abstimmenden Person“.

15

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die im erst- und zweitinstanzlichen Verfahren angefallenen Gerichtsakten verwiesen.

II.

16

Die zulässige Beschwerde der Antragsteller, die der Senat grundsätzlich nur anhand der dargelegten Gründe prüft (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht entschieden, dass die Antragsteller die tatsächlichen Voraussetzungen eines Anordnungsanspruchs nicht glaubhaft gemacht haben (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2, § 294 Abs. 1 ZPO). Sowohl die Einwände der Antragsteller gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts (dazu 1.) als auch ihr neues Vorbringen im Anschluss an die Übermittlung der Abstimmungsunterlagen (dazu 2.) veranlassen den Senat nicht zu einer Änderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts.

17

1. Das Verwaltungsgericht hat entschieden, dass die Antragsteller keinen Anspruch darauf haben, dass die Antragsgegnerin das Ratsbegehren nicht weiter betreibt. Ein solcher Anspruch würde voraussetzen, dass die Antragsgegnerin durch eine irreführende Formulierung der Fragestellung des Ratsbegehrens oder in einer anderen, dem Gebot eines fairen Verfahrensablaufs zuwider laufenden Weise die Entscheidungsfreiheit der abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt und dadurch die Erfolgsaussichten des Bürgerbegehrens schmälert (vgl. BayVGh, B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – BayVBI 2023, 699 – juris Rn. 17 und 25). Davon kann auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens nicht ausgegangen werden.

18

a) Wie das Verwaltungsgericht hält der Senat die Fragestellung des Ratsbegehrens nicht für irreführend oder unbestimmt.

19

Die gewählte Formulierung des Ratsbegehrens, die mit der Fragestellung des Bürgerbegehrens in einem engen sachlichen Zusammenhang steht, ist – im Sinn eines „Durchführungsbegehrens“ – erkennbar darauf gerichtet, dass die Antragsgegnerin im Fall des Erfolgs des Ratsbegehrens die Planungen (im Rahmen des rechtlich Zulässigen) fortführen muss. Eine etwaige Veränderung der mehrheitlichen Haltung im Gemeinderat zu der Planung – mag sie auch angesichts der zeitlichen Nähe zu den letzten Wahlen (vgl. Schriftsatz der Antragsteller vom 2.7.2026, S. 2) eher unwahrscheinlich sein – wäre bei Erfolg des Ratsbegehrens zunächst im Hinblick auf die Bindungswirkung des Art. 18a Abs. 13 GO unbeachtlich.

20

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass die Fragestellung des Ratsbegehrens im Hinblick auf den Zusatz „um ... zu ersetzen“ nicht irreführend ist. In dem Zusatz ist auch nach Auffassung des Senats nur ein aus Sicht (der Mehrheit) des Gemeinderats der Antragsgegnerin wesentliches Planungsziel der im Hauptsatz genannten, fortzuführenden Planungsvorhaben – die Aufwertung des Gebiets, in dem die genannten Passagen liegen, – angesprochen; mit dem Zusatz wird nicht etwa ein weiteres, örtlich eingeschränktes Planungsvorhaben zum Gegenstand des Ratsbegehrens gemacht. Dass – wie von den Antragstellern wohl angenommen – bei Bürgerinnen und Bürger, die sich über die Fragestellung Gedanken machen, der Eindruck entstehen könnte, in dem Zusatz sei das ausschließliche Ziel der Planungen genannt und ihr Inhalt beschränke sich auf die Festsetzung von Flächen für Wohnen, soziale Einrichtungen und Gewerbe, liegt schon deshalb fern, weil in dem Zusatz zugleich das Ziel der Schaffung eines „modernen Ortsviertels“ angegeben wird. Ein „modernes Ortsviertel“ erstreckt sich schon begrifflich über einen Straßenzug hinaus und weist naheliegender Weise auch Verkehrsflächen einschließlich Flächen für das Parken (vgl. den Hinweis der Antragsteller auf die Planung eines Parkhauses im Schriftsatz vom 2.7.2026, S. 6), gegebenenfalls aber auch andere Flächen (etwa Grünflächen/Aufenthaltsflächen) auf.

21

Die Auffassung der Antragsteller, in der Fragestellung würden „zwei unterschiedliche Geltungsbereiche“ thematisiert (vgl. Schriftsatz vom 2.7.2026, S. 4), teilt der Senat dementsprechend nicht. Mit der vom Senat im Beschluss vom 17. März 2023 (4 CE 23.503 – BayVBI 2023, 699 – juris) zu beurteilenden Fallgestaltung ist die jetzt zu beurteilende dementsprechend auch nicht vergleichbar. Im damaligen Fall betraf die Fragestellung den „Bebauungsplan ... für ein nachhaltiges Gewerbegebiet mit ... Südumgehung“, wobei es sich bei der Südumgehung um ein staatliches, also außerhalb der gemeindlichen Zuständigkeit liegendes Straßenbauvorhaben handelte. Die Aufwertung des Gebiets, in dem die Passagen liegen, ist hingegen gerade eines der (wesentlichen) Ziele der Planung der Antragsgegnerin.

22

Nach Vorstehendem führt der „um ... zu ersetzen“-Zusatz entgegen der Auffassung der Antragsteller auch nicht zur Unbestimmtheit der Fragestellung.

23

b) Das Verwaltungsgericht hat jedenfalls im Ergebnis zutreffend entschieden, dass ein Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot unter keinem denkbaren Gesichtspunkt vorliegen dürfte.

24

Bei dem Beschluss eines Ratsbegehrens (vgl. Art. 18a Abs. 2 GO), auch bei einem so genannten „konkurrierenden Ratsbegehren“, muss der Gemeinderat nicht ergebnisoffen sein. Ziel des Ratsbegehrens kann auch sein, die Zustimmung der Bürgerschaft zu einem bestimmten, im Rat jedenfalls mehrheitlich verfolgten Vorhaben einzuholen (vgl. BayVGh, B.v. 25.9.2009 – 4 CE 09.2403 – BayVBI 2010, 219 – juris Rn. 9 f.). Dementsprechend müssen auch die – gesetzlich nicht notwendige, aber auch nicht untersagte – Begründung des Ratsbegehrens wie auch weitere im Abstimmungsverfahren getroffene Äußerungen der Gemeinde nicht ergebnisoffen gehalten sein. Die Gemeinde kann vielmehr im Sinn des vom Gemeinderat angestrebten Abstimmungsergebnisses meinungsbildend wirken, mithin – wie die Initiatoren eines Bürgerbegehrens – um Zustimmung werben. Die Konkurrenzsituation, in der ihnen die Gemeinde als Partei gegenübertritt, müssen sie grundsätzlich hinnehmen. Die Grenze für gemeindliche Äußerungen bildet dementsprechend nicht das Neutralitätsgebot, sondern das Sachlichkeitsgebot. Sie ist überschritten, wenn die Gemeinde wesentliche Tatsachen im Zusammenhang mit dem Ratsbegehren in erheblicher Weise unzutreffend darstellt.

25

Weder die Begründung des Ratsbegehrens noch dessen Darstellung in der Juni-Ausgabe des Bürgerjournals sind bei Anwendung dieses Maßstabs zu beanstanden. Der Senat verweist zunächst auf die überzeugenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts in der angegriffenen Entscheidung (Beschluss vom 18.6.2026, Rn. 41 in Bezug auf die Begründung und Rn. 44 in Bezug auf die Darstellung im Bürgerjournal). In ihren Schriftsätzen vom 23. Juni 2026 (S. 9) und 2. Juli 2026 (S. 7) belassen es die Antragsteller, soweit sie die Darstellung der durch die gemeindliche Planung ermöglichten Bebauung kritisieren, im Wesentlichen bei der Behauptung einer „beschönigenden“ Darstellung. Selbst wenn – was das Verwaltungsgericht bezweifelt – die auf der Abbildung im Vordergrund gezeigten Gebäude nach dem derzeitigen Stand der Planung mehrere Meter höher als eingezeichnet gebaut werden dürften und selbst wenn auf dieser kein Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu sehen ist, obwohl solcher bei Umsetzung der Planung in der gewählten Perspektive stattfinden würde, wäre die Annahme einer bezogen auf wesentliche Tatsachen in erheblicher Weise fehlerhaften Darstellung nicht angezeigt. Ob die Planung eine Bebauung mit einer Höhe von 19 m oder von 22 m ermöglicht, ist im Hinblick darauf, dass bei beiden Höhen eine Bebauung mit mindestens fünf Geschossen zulässig wäre, auch nach Auffassung des Senats ohne Belang. Dass in einem verkehrsberuhigten Bereich wie der abgebildeten Fußgängerzone keinerlei Anlieger- und Lieferverkehr stattfindet, erwartet nach Einschätzung des Senats niemand, der sich darüber Gedanken macht. Dass auf dem geplanten „Eschenboulevard“ mit Kraftfahrzeugen zu rechnen ist, ergibt sich schon aus der weiteren Abbildung auf S. 8 des Bürgerjournals.

26

Dahingestellt bleiben kann, ob die Antragsteller den geltenden gemachten Anspruch, dass das Ratsbegehren nicht weiter betrieben wird, darauf stützen könnten, dass die Antragsgegnerin einen Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot in Bezug auf das Bürgerbegehren begangen hätte (vgl. BayVGh, B.v. 25.9.2009 – 4 CE 09.2403 – BayVBI 2010, 219 – juris Rn. 9). Denn ein solcher Verstoß ist nicht feststellbar.

27

Selbst die Antragsteller tragen nicht vor, dass seitens der Antragsgegnerin das Bürgerbegehren willkürlich herabgesetzt worden wäre oder sie sich in Bezug auf dieses polemisch geäußert hätte.

28

Soweit die Antragsteller im Wesentlichen beanstanden, in der Veröffentlichung im Bürgerjournal würde ihr „zentrales Hauptargument“, die mit der von ihnen beanstandeten Planung ermöglichte „Verstädterung“, verwässert (vgl. Schriftsatz vom 2.7.2026, S. 7), vermag das nicht zu überzeugen. Das Schlagwort „Verstädterung“ ist zwar in dem Beitrag im Bürgerjournal nicht ausdrücklich genannt, der Sache nach aber mit den vier angeführten Punkten unmissverständlich angesprochen. Zudem lässt die Darstellung einer möglichen Umsetzung der in Rede stehenden Planung auf Seite 7 unten keinen Zweifel daran, dass diese

eine „Verstädterung“ ermöglichen soll. Die wenigsten Abstimmungsberechtigten dürften einen verkehrsberuhigten Bereich zwischen fünf- und noch mehrgeschossigen Gebäuden in einer dörflich oder kleinstädtisch geprägten Gemeinde erwarten (vgl. die von den Antragstellern im Schriftsatz vom 23.6.2026, S. 9, gewählte, nachvollziehbare Formulierung einer „baulichen Annäherung an die Großstadt München“). Dass die Planung eine „Verstädterung“ bewirkt, springt dem Betrachter des Beitrags im Bürgerjournal mithin geradezu ins Auge. Indem der Beitrag ausdrücklich darauf hinweist, dass (auch) die Begründung des Ratsbegehrens verkürzt dargestellt wird, ist überdies ausreichend klargestellt, dass sich die Abstimmungsberechtigten, wollen sie sich über das Bürgerbegehren umfassend und „ungefiltert“ informieren, dies an anderer Stelle, etwa auf einem etwaigen Internetauftritt des Bürgerbegehrens oder an etwaigen Informationsständen tun müssen.

29

Dass die Antragsgegnerin den die Grenze zur Polemik zumindest erreichenden, von den Antragstellern gewählten Begriff der „Gigantonomie“ in dem Beitrag nicht aufgreift, ist ebenfalls nicht zu beanstanden, zumal dieser allen Abstimmungsberechtigten aufgrund der Wiedergabe der Kurzbezeichnung des Bürgerbegehrens u.a. auf dem Stimmzettel (vgl. § 22 Abs. 2 der Satzung zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Gemeinde Taufkirchen) und damit an prominenter Stelle zugänglich gemacht wird.

30

2. Der Hinweis der Antragsteller auf einen (möglicherweise) fehlerhaften Abstimmungsschein kann der Beschwerde ebenfalls nicht zum Erfolg verhelfen. Die Antragsteller haben keinen Anspruch darauf, dass das konkurrierende Ratsbegehren im Hinblick auf eine (möglicherweise) fehlerhafte Gestaltung des Abstimmungsverfahrens im Vorfeld des Abstimmungssonntags (vgl. Art. 18a Abs. 10 GO) nicht weiter betrieben wird. Die (möglicherweise) fehlerhafte Gestaltung des Abstimmungsverfahrens betrifft sowohl das Bürger- als auch das Ratsbegehren. Die Antragsteller tragen nicht vor und es ist für den Senat auch nicht ersichtlich, dass sie das von ihnen vertretene Bürgerbegehren – sei es unmittelbar, sei es mittelbar – benachteiligen würde (vgl. BayVGh, B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – BayVBI 2023, 699 – juris Rn. 25).

31

Ob die Antragsteller wegen des möglichen Abstimmungsfehlers etwa auf der Grundlage von Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO (vgl. BayVGh, U.v. 2.7.2002 – 4 B 00.3532 – BayVBI 2002, 670 – juris Rn. 13) beanspruchen könnten, dass der auf dem Bürgerbegehren beruhende Bürgerentscheid nicht am 12. Juli 2026 durchgeführt, sondern verschoben wird (vgl. etwa BayVGh, B.v. 16.8.2004 – 4 CE 04.2253 – BayVBI 2004 749 – NVwZ-RR 2005, 347), braucht nicht entschieden zu werden. Denn dieses Ziel verfolgen sie im vorliegenden Verfahren nicht. Ob der etwaige Abstimmungsfehler, wie von der Antragsgegnerin vorgetragen, unerheblich oder geheilt worden ist, bedarf ebenfalls keiner Entscheidung.

32

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO.

33

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. den Empfehlungen in Nr. 22.6 und 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 (vgl. auch BayVGh, B.v. 17.3.2023 – 4 CE 23.503 – juris Rn. 25 (insoweit in BayVBI 2023, 699 nicht abgedruckt)).

34

Der Beschluss ist unanfechtbar.